

УДК 351.75:342.9

Костянтин Бугайчук,

канд. юрид. наук, доцент,

завідувач науково-дослідної лабораторії з проблем протидії злочинності

Харківського національного університету внутрішніх справ

ПРОЦЕС ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В ОРГАНАХ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

У статті розглянуто процес публічного адміністрування в органах Національної поліції України. Процес публічного адміністрування в органах Національної поліції – це сукупність цілеспрямованих вольових, логічно пов'язаних заходів, що здійснюються спеціально уповноваженими суб'єктами в межах закріплених повноважень та за допомогою спеціальних форм та методів, спрямованих на реалізацію основних функцій публічного адміністрування та на досягнення його загальної мети.

Ключові слова: публічне адміністрування, органи Національної поліції, стадії публічного адміністрування.

Постановка проблеми. Дослідження публічного адміністрування в органах Національної поліції не буде комплексним та повним без визначення сутності публічного адміністрування як процесу. Вважаємо, що будь-яка управлінська категорія має бути проаналізована не тільки зі статичної позиції, що включає базове поняття, відмежування від споріднених правових категорій, мету, принципи, функції, форми, методи, але й позиції динаміки, що має показати її внутрішній зміст через висвітлення конкретних заходів (дій), які відбуваються в певному часі та просторі.

Врахування динамічного аспекту, на відміну від статичного, який відповідає на питання «що?» дає змогу знайти відповідь на питання «як?», «яким чином?». Зазначена теза є дуже важливою, оскільки публічне адміністрування в органах Національної поліції України, яке є системною організуючою, владно-розпорядчою діяльністю, потребує ретельного аналізу питань, пов'язаних із процесом реалізації однорідних управлінських заходів, що дозволяють досягати цілей публічного адміністрування.

Аналіз останніх публікацій. Дослідженню процесуального аспекту категорій «управління» та «адміністрування» в науковій літературі були присвячені роботи спеціалістів з питань соціального та державного управління О.Г. Гладишева, О.Н. Євтушенка [1; 2], менеджменту – В.Р. Весніна, Л.І. Федулової, [3; 4], публічного адміністрування – В.Д. Бакуменка, Ю.Г. Кальниша [5; 6], управління в органах внутрішніх справ та органах поліції – О.М. Бандурки, В.В. Сокурєнка [7; 8] та ін.

Разом із цим слід зазначити, що питання дослідження публічного адміністрування

як певного процесу не знайшло достатнього відображення у вказаних роботах, більш того, питання внутрішньоорганізаційних відносин у системі Національної поліції України як об'єкта адміністрування в них не розглядалося, а отже зазначена публікація характеризується новизною та відповідною актуальністю.

Метою статті є визначення сутності та основних стадій процесу публічного адміністрування в органах Національної поліції.

Виклад основного матеріалу. Для вироблення власної точки зору на публічне адміністрування як відповідний процес вважаємо за доцільне проаналізувати наукові праці з питань соціального управління, загальної теорії управління, адміністративного права та інших наукових галузей, які є спорідненими з предметом наших наукових пошуків.

Фахівці з питань кібернетики говорять, що процес управління полягає в здійсненні цілеспрямованого впливу на систему з метою досягнення нею бажаного (з погляду керівного пристрою) стану. При цьому вони зазначають, що основою управління є процес прийняття рішень [9]. З операційної точки зору, яка характерна для представників науки менеджменту, управлінський процес визначають як комплекс взаємопов'язаних операцій, що виконуються в певній послідовності й спрямовані на розв'язання конкретних проблем і досягнення поставлених цілей [4].

Зокрема, Г.В. Осовська говорить, що управлінські операції формують управлінські цикли, які і є сутністю процесу управління. Цими операціями вона визначає збір

і передачу інформації про об'єкти керування, її обробку й аналіз, вироблення на основі цього аналізу управлінського рішення, його реалізацію об'єктом управління, порівняння отриманих у результаті реалізації рішення показників з їх планованими величинами [10].

На противагу цьому В.Р. Веснін визначає процес управління як сукупність окремих видів діяльності (*а не операцій – курсив авт.*), спрямованих на впорядкування та координацію функціонування і розвитку організації і її елементів в інтересах досягнення поставлених перед ними цілей. Він, на думку фахівця, вирішує два завдання: тактичне полягає в підтримці стійкості, гармонійності взаємодії і працездатності всіх елементів об'єкта управління; стратегічне забезпечує його розвиток і вдосконалення, перехід у якісно і кількісно інший стан [3, с. 261].

Існує підхід, за якого процес управління розглядається з точки зору реалізації управлінських функцій. Так фармацевтична енциклопедія говорить, що процес управління – це послідовність, реалізація безперервних взаємопов'язаних дій, тобто управлінських функцій. Кожна управлінська функція є процесом, а процес управління є загальною сумою всіх функцій. В узагальненому вигляді процес управління складається з функцій планування, організації, мотивації та контролю, що об'єднані сполучними процесами комунікацій і прийняття рішення [11].

Аналогічно Н.Є. Мойсейюк зазначає, що процес управління – це здійснення взаємопов'язаних управлінських функцій, необхідних для того, щоб сформулювати мету загальноосвітнього навчального закладу й успішно її реалізувати [12].

Крім вищевикладеного можна говорити й про наявність у науковій літературі праць, які роблять акцент на діяльності суб'єктів управління як основи процесу управління. Так В.В. Сокурєнко та О.М. Бандурка, досліджуючи питання управління в органах внутрішніх справ, висловлюють думку про те, що процес управління – це діяльність об'єднаних у певну організаційну структуру суб'єктів управління (керівників, спеціалістів), яка спрямована на вирішення практичних проблем і досягнення поставлених перед системою управління цілей шляхом реалізації необхідних видів діяльності, що ґрунтуються на визначених принципах управління, із застосуванням відповідних методів [7, с. 138; 8, с. 164].

В.Д. Малков подібно до цього розглядає управлінський процес як сукупність різних видів діяльності працівників управлінських структур, які обмежені часом виникнення

управлінської ситуації та її закінчення шляхом прийняття і реалізації рішення або відмови від його реалізації [13, с. 163].

Дещо узагальнені поняття надаються й у наукових працях із соціального управління, що є певною інтеграцією вищезазначених підходів:

– процес управління – управлінська діяльність об'єднаних у певну структуру суб'єктів управління, спрямована на досягнення певних цілей шляхом реалізації функцій управління, застосування відповідних принципів і методів управління [1, с. 268].

– процес управління – це діяльність органів і кадрів управління щодо впливу на об'єкт управління за допомогою вибраних методів для досягнення намічених цілей. Процес управління визначається об'єктивними законами функціонування і розвитку цієї системи і водночас певною мірою залежить від суб'єктивних факторів [14, с. 346].

На підставі аналізованих поглядів на термін «процес управління» можна говорити про наявність таких підходів до його розуміння:

1) процес управління – це сукупність певних етапів (дій, операцій), що існують у соціальних системах та є циклічно повторюваними;

2) процес управління визначається через виконання (або пов'язується з виконанням) функцій управління;

3) процес управління розглядається як діяльність певних суб'єктів (керівників).

У роботах з питань публічного адміністрування його процес висвітлюється як узагальнений інтегрований процес, який фактично складається з певної кількості процесів нижчого порядку, що конкретизуються на циклах управління через визначення певних суб'єктів та об'єктів управління [5, с. 10].

Існує підхід, згідно з яким публічне адміністрування розуміється як усвідомлена та цілеспрямована діяльність, пов'язана з реалізацією повноважень суб'єктів управління з розроблення, прийняття і впровадження державно-управлінських рішень чи послідовного здійснення управлінського циклу (планування, організація, мотивація, контроль), яка впливає на зміну суспільних процесів та явищ, наближаючи їх до бажаного стану згідно з визначеними цілями [6]. Крім того, зазначимо, що, на думку О.М. Ястремської, процесуальний підхід передбачає процес діяльності, прийняття і реалізацію управлінських рішень. Для управління головним результатом є управлінське рішення, у тому числі і в публічному адмініструванні, реалізація якого призводить до певного результату [15, с. 41].

Крім цього, в деяких роботах із тематики публічного адміністрування його уявляють як сукупність взаємозв'язаних операцій, що дозволяють виробити і реалізувати адміністративну дію. Адміністративна дія, у свою чергу, полягає в здійсненні певних дій, які дозволяють внести зміни в діяльність об'єкта, що адмініструється. Обов'язковою умовою здійснення адміністративної дії є надання йому певної нормативно-правової форми (наказу, вказівки, розпорядження або ж затвердженої зміни до документів, що раніше діяли) [16].

Як можна побачити у працях з публічного адміністрування, в процесуальному аспекті воно ототожнюється здебільшого з розробкою та прийняттям управлінських рішень в офіційній формі.

Разом із цим, на нашу думку, така позиція є дещо звуженою. Це можна пояснити тим, що форми публічного адміністрування в тому числі в органах Національної поліції не обмежуються прийняттям формалізованих управлінських рішень. Окрім видання нормативних та індивідуальних актів, у процесі адміністрування юридично значимі внутрішньосистемні, організаційні та матеріально-технічні дії.

Враховуючи це, ми пропонуємо розуміти процес публічного адміністрування в органах Національної поліції України як сукупність цілеспрямованих вольових, логічно пов'язаних заходів, які здійснюються спеціально уповноваженими суб'єктами в межах закріплених повноважень та за допомогою спеціальних форм та методів, спрямованих на реалізацію основних функцій публічного адміністрування та на досягнення його загальної мети.

Далі зазначимо, що аналіз наукових позицій, які стосуються управління та адміністрування як певних процесів дозволяють зробити висновок, що будь-який управлінський процес являє собою певну сукупність стадій, які до того ж мають циклічний характер. Стадії процесу, на думку О.Н. Євтушенко, це послідовні етапи його здійснення зі своїм особливим набором форм і методів. Стадії мають логічний зв'язок і утворюють у сукупності певний цикл управлінських дій [2, с. 146].

О.А. Шатило та С.І. Чернов в управлінських процесах виділяють такі стадії: аналіз і оцінювання управлінської ситуації; прогнозування і моделювання необхідних (і можливих) дій щодо збереження та зміни стану управлінської ситуації; розроблення необхідних правових актів або організаційних заходів; обговорення і прийняття правових актів і здійснення організаційних заходів; органі-

зацію виконання прийнятих рішень (правових і організаційних); контроль виконання й оперативне інформування; узагальнення проведених етапів управлінської діяльності, оцінку нової (результативної) ситуації [17, с. 55-56; 18, с. 31-32].

Існують й інші підходи до класифікації таких етапів, зокрема: з'ясування поставленого завдання (мети) (цільовий етап); збір інформації та оцінка обстановки (інформаційний етап); прийняття рішення про вибір найбільш раціонального способу досягнення поставленої мети (вирішальний етап); планування майбутніх дій відповідно до прийнятого рішення (етап планування); доведення прийнятого рішення до підлеглих у вигляді наказів, розпоряджень, команд; контроль результатів виконання прийнятого рішення підлеглими [19, с. 21].

У роботах з тематики публічного адміністрування структура адміністративного процесу описується через перелік певних операцій: моніторинг за роботою виконавця (групи виконавців); облік отриманої інформації; оцінка отриманої інформації; аналіз ситуації, що склалася; розробка варіантів адміністративної дії; вибір варіанту дії; здійснення адміністративної дії; оцінка результатів адміністративної дії [20].

До окремих фаз процесу управління також інколи відносять: надходження сигналу із зовнішнього середовища або самої організації про виниклу проблему; відбір інформації, необхідної для прийняття рішення виходячи з його значущості та корисності для суб'єкта (із зовнішнього середовища) і про стан контрольованого параметра, ступінь досягнення мети (з внутрішнього середовища); вироблення і прийняття рішення; доведення рішення до виконавця, організацію його виконання; контроль, оцінку отриманих результатів, внесення коректив у хід подальшої роботи; винагороду або покарання виконавців [21].

Отже, як можна побачити із наведених позицій, в основному виділяються сім стадій (етапів) управлінського процесу, які дублюють за назвами функції управління. Водночас деякі з них мають певні особливості стосовно, наприклад, етапів покарання чи винагород, пошуку проблем, моніторингу зовнішньої інформації тощо.

Разом із цим існують дещо інші, більш узагальнені погляди на процес управління. Наприклад, М.М. Новікова та В.Д. Бакуменко зазначають, що управління як процес складається з 4 первинних функцій:

1) Планування. Воно означає, що хтось повинен вирішити: що, як, коли та ким має бути виконане. Керівництву слід знайти

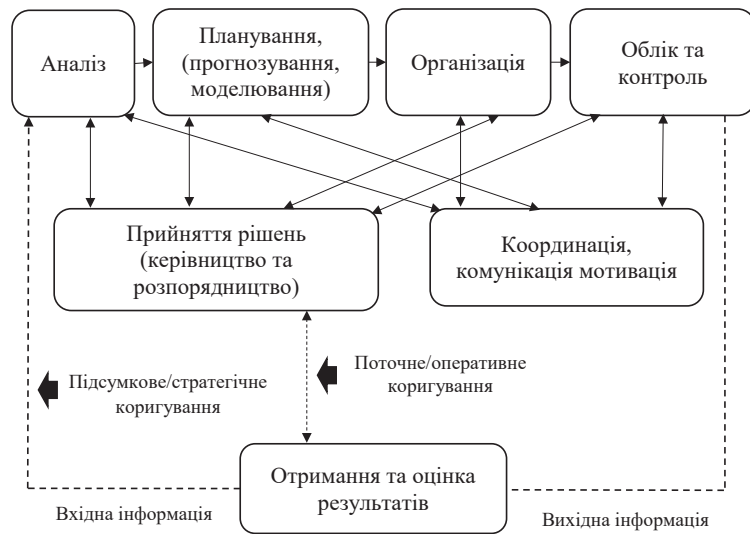


Рис. 1. Загальна схема процесу публічного адміністрування в органах Національної поліції

відповіді на такі запитання: у якому стані знаходиться організація в конкретний момент; які цілі стоять перед нею; як досягти цих цілей.

2) Організація. Як тільки план складено, потрібно підготувати і забезпечити його виконання.

3) Мотивація. Це таке регулювання спонукальних стимулів людини, за яких виникає бажання працювати так, щоб сприяти досягненню цілей організації.

4) Контроль. Це останній етап процесу управління, який полягає у порівнянні фактичних результатів із запланованими.

Ці функції об'єднані двома сполучними процесами: 1) комунікаціями та 2) прийняттям рішень.

Комунікація – це процес обміну інформацією, її змістовим значенням між двома чи більше особами. Прийняття рішень – це серія правильних рішень із кількох альтернативних можливостей, які вибирає керівник підприємства в цей час і в цьому місці, тобто як і що планувати, організовувати, мотивувати та контролювати [22, 22-23; 23, с. 31].

Така точка зору цілком заслуговує на увагу, водночас із цього списку, зокрема, випадає така важлива функція, як аналіз інформації, на підставі якої має здійснюватися планування.

До того ж маємо зазначити, що на кожній стадії процесу адміністрування має проходити попередня оцінка отриманих результатів та у разі потреби коригування дій, що здійснювалися на даному етапі, перед тим, як буде здійснено перехід до іншої стадії

процесу адміністрування. Зазначена оцінка та коригування є обов'язковим етапом, що настає після обліку та контролю за виконанням прийнятих рішень.

На підставі вищезазначеного маємо зробити висновок, що стадіями публічного адміністрування в органах Національної поліції є формально визначена сукупність послідовних етапів, які складаються з окремих дій (операцій), що характеризуються особливістю прийомів та способів їх здійснення, формальним зовнішнім вираженням та конкретним кінцевим результатом.

Операцією в наукових працях визначається частина процесу управління, що виконується працівником на його місці праці (стаціонарному або рухомому) з використанням тих або інших засобів праці [24, с. 62].

У межах процесу публічного адміністрування в органах Національної поліції на певних його стадіях можна виділити такі операції:

1) Інформаційно-технічні, які спрямовані на пошук, отримання, передачу, узагальнення, розмноження інформації. Такі операції можуть бути достатньою мірою цифровізованими, тобто виконуватися за допомогою спеціальних технічних засобів, комп'ютерних програм та алгоритмів.

2) Логіко-евристичні, які можуть виконуватися або за заданим алгоритмом, що може бути встановлений певними нормативними актами, інструкціями, правилами, або в умовах неочевидності, тоді вони включають аналіз, синтез, порівняння, абстрагування і

спрямовуються на прийняття відповідних рішень, визначення напрямів удосконалення певних дій тощо.

3) Адміністративні, що, як правило, включають координацію, контроль, інструктажі, планування, постановку завдань та ін. Адміністративні операції в процесі публічного адміністрування є прерогативою керівного складу.

У наших попередніх роботах ми виділяли такі види функцій публічного адміністрування в органах Національної поліції: 1) загальні (основні) функції: аналітична, планування, прогнозування, організаційна, керівництва та розпорядництва, координації, обліку та контролю; 2) забезпечувальні (додаткові) функції: кадрова; матеріально-технічна, фінансова; інформаційна, документальна.

На цій підставі основними стадіями публічного адміністрування як процесу є: аналіз, планування (прогнозування, моделювання), організація, облік та контроль, оцінка результатів – за видами основних функцій адміністрування. Здійснення цих окремих стадій супроводжується прийняттям певних управлінських рішень (здійснення функцій керівництва та розпорядництва), а також координуванням певних заходів, здійсненням комунікації та вжиттям заходів мотивації виконавців (функція координації).

Відзначимо, що стадія отримання результатів та оцінки може супроводжувати як кінцевий результат адміністрування, на підставі чого відбувається оцінка досягнення кінцевої мети та можливе коригування здійснюваного процесу, так і окремі стадії, у разі якщо отримані в результаті певного рішення результати не дозволяють перейти до реалізації наступної стадії адміністрування. В останньому випадку здійснюється оперативне коригування вжитих заходів, після чого операції на певній стадії повторюються до досягнення значимого результату (рис. 1).

Висновки

1. Загальнонаукові погляди на поняття «процес управління» полягають у тому, що його розуміють як: сукупність певних етапів (дій, операцій), що існують у соціальних системах та є циклічно повторюваними; як процес виконання (реалізацію) окремих функцій управління; як діяльність уповноважених суб'єктів управління.

2. Процес публічного адміністрування в органах Національної поліції – це сукупність цілеспрямованих вольових, логічно пов'язаних заходів, що здійснюються спеціально уповноваженими суб'єктами в межах закріплених повноважень та за допомогою спеціальних форм та методів, спрямованих

на реалізацію основних функцій публічного адміністрування та на досягнення його загальної мети.

3. Стадіями публічного адміністрування в органах Національної поліції є формально визначена сукупність послідовних етапів його здійснення, які складаються з окремих дій (операцій), що характеризуються особливістю прийомів та способів їх здійснення, формальним зовнішнім вираженням та конкретним кінцевим результатом.

4. Основними стадіями публічного адміністрування як процесу є: аналіз, планування (прогнозування, моделювання), організація, облік та контроль, оцінка результатів – за видами основних функцій адміністрування. Здійснення цих окремих стадій супроводжується прийняттям певних управлінських рішень (здійснення функцій керівництва та розпорядництва), а також координуванням певних заходів, здійсненням комунікації та вжиттям заходів мотивації виконавців (функція координації).

5. У межах процесу публічного адміністрування в органах Національної поліції на певних його стадіях можна виділити такі операції: інформаційно-технічні; логіко-евристичні; адміністративні.

Перспективними напрямками подальших досліджень можна визначити дослідження окремих етапів публічного адміністрування в органах Національної поліції.

Список використаних джерел:

1. Основы социального управления : учебное пособие / А.Г. Гладышев, В.Н. Иванов, В.И. Патрушев и др.; под ред. В.Н. Иванова. Москва : Высш. шк., 2001. 271 с.
2. Євтушенко О.Н. Державне управління (Основи теорії державного управління) : навчальний посібник : у 3-х ч. Ч. 1. Основи теорії державного управління. Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2013. 268 с.
3. Веснин В.Р. Основы менеджмента. Москва : Институт международного права и экономики им. А.С. Грибоедова, 1999. 480 с.
4. Менеджмент організацій : підручник / за ред. Л.І. Федулової. Київ : Либідь, 2004. 448 с. URL: <https://goo.gl/9fHLeU> (дата звернення 08.01.2019)
5. Бакуменко В.Д. Публічне адміністрування як процес вироблення, прийняття та виконання управлінських рішень. *Наукові розвідки з державного та муніципального управління*. Вип. 1. С. 8-26. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nrzd_2015_1_3 (дата звернення: 09.01.2019).
6. Кальниш Ю.Г., Лозинська Т.М., Тимцуник В.І. Публічне адміністрування : навчальний посібник /. Полтава: ПБВ ПДАА, 2015. 185 с. URL: <https://goo.gl/kHokVL> (дата звернення: 02.01.2019).

7. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України : підручник. Харків : Ун-т внутр. справ, 1998. 480 с.

8. Управління органами Національної поліції України : підручник / за заг. ред. д-ра юрид. наук, доц. В. В. Сокурєнка. Харків : Стильна типографія, 2017. 580 с.

9. Шарапов О.Д., Дербенцев В.Д., Семьонов Д.Є. Економічна кібернетика : навчальний посібник. Київ : КНЕУ, 2004. 231 с. URL: <http://buklib.net/books/27733> (дата звернення: 08.01.2019).

10. Осовська Г.В., Осовський О.А. Основи менеджменту : навчальний посібник. Київ : «Кондор», 2006. 664 с. URL: <https://goo.gl/GhXjMx> (дата звернення: 08.01.2019).

11. Фармацевтична енциклопедія. URL: <https://goo.gl/QCCAQ7> (дата звернення: 05.01.2019)

12. Мойсеюк Н.Є. Педагогіка : навчальний посібник. 5-те вид., доп. і перероб. Київ, 2007. 655 с. URL: <https://goo.gl/vD7hNW> (дата звернення: 05.01.2019)

13. Теория управления в сфере правоохранительной деятельности : учебник для слушателей Акад. МВД СССР / под ред. В.Д. Малкова; Акад. МВД СССР. Москва, 1990. 323 с.

14. Щёкин Г.В. Теория социального управления : монография. Киев : МАУП, 1996. 408 с.

15. Ястремська О.М. Публічне адміністрування : навчальний посібник. Харків : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2015. 132 с.

16. Система адміністративного менеджменту та апарат управління. Адміністративний процес. URL: <https://goo.gl/EJat4y> (дата звернення: 03.01.2019).

17. Чернов С.І. Текст лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» (для студентів всіх форм навчання за спеціальністю 7.03060101,

8.03060101 «Менеджмент організацій і адміністрування (за видами економічної діяльності)»); Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О.М. Бекетова. Харків : ХНУМГ, 2014. 97 с.

18. Шатило О.А. Опорний конспект лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» (для студентів спеціальностей «Менеджмент організацій і адміністрування» та «Менеджмент зовнішньоекономічної діяльності»); Житомирський державний технологічний університет. Житомир : Кафедра менеджменту організацій і адміністрування ЖДТУ, 2014. 51 с.

19. Менеджмент : учебник для прикладного бакалавриата / под общ. ред. Н.И. Астаховой, Г.И. Москвитина. Москва : Издательство Юрайт, 2014. 422 с.

20. Онікієнко О.В. Теорія адміністрування: суть адміністративного управління на підприємстві. I Всеукраїнська науково-практична інтернет-конференція «Менеджмент: теорія та практика» (15.11 – 15.12.2012). URL: <https://goo.gl/YmZALQ> (дата звернення: 09.01.2019).

21. Грибов В. Д. Основы управленческой деятельности: учебники и практикум для СПО. Москва: Издательство Юрайт, 2018. 335 с. URL: <https://goo.gl/Cu4WiF> (дата звернення: 05.01.2019).

22. Новікова М.М. Конспект лекцій з дисципліни «Менеджмент і адміністрування (адміністративний менеджмент)»; Харків. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. Харків : ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2016. 98 с.

23. Бакуменко В.Д., Усаченко Л.М., Червякова О.В. Теоретичні засади державного управління : навчальний посібник / за заг. ред. Л.М. Усаченко. Київ : ТОВ «НВП «Інтерсервіс», 2013. 174 с.

24. Гордієнко Л.Ю. Адміністративний менеджмент : навчальний посібник. Харків : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2016. 216 с.

В статье рассмотрен процесс публичного администрирования в органах Национальной полиции Украины. Процесс публичного администрирования в органах Национальной полиции – это совокупность целенаправленных волевых, логически связанных мероприятий, осуществляемых специально уполномоченными субъектами в рамках закрепленных полномочий и с помощью специальных форм и методов, направленных на реализацию основных функций публичного администрирования и на достижение его общей цели.

Ключевые слова: публичное администрирование, органы Национальной полиции, стадии публичного администрирования.

The article deals with the process of public administration in the bodies of the National Police of Ukraine. The process of public administration in the bodies of the National Police is a set of purposeful volitional, logically related measures carried out by specially authorized actors within the framework of the assigned powers and with the help of special forms and methods aimed at the implementation of the basic functions of public administration and the achievement of its general the purpose.

Key words: public administration, bodies of the National Police, stages of public administration.